

EUROPOS VIETOS SAVIVALDOS CHARTIJOJE ĮTVIRTINTŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO VIETOS SAVIVALDOJE IR INKORPORAVIMO NACIONALINĖJE TEISĖS SISTEMOJE YPATUMAI

Algimantas Urmonas, Andrejus Novikovas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto

Administracinės teisės ir proceso katedra

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva

Telefonas (+370 5) 271 4656

Elektroninis paštas: aurmonas@gmail.com; andrejus@mruni.lt

Pateikta 2011 m. liepos 15 d., parengta spausdinti 2011 m. rugsėjo 12 d.

Anotacija. Straipsnyje akcentuojamas Europos vietos savivaldos chartijos reikšmingumas Lietuvos nacionalinei teisės sistemai. Lietuva, ratifikavusi chartiją, ne tik pripažino, bet ir įsipareigojo įgyvendinti jos nuostatas. Chartiją sudaro 13 straipsnių, išreiškiančių vietos savivaldos esmę, kurių turinyje yra įtvirtinta principinė vietos savivaldos paskirtis visuomenei. Todėl vietos savivaldos raškos principai turi būti ne tik deklaratyviai perkelti į nacionalinę teisės sistemą, bet ir būtina jais vadovautis. Straipsnyje tyrinėjamas atskirų Chartijoje įtvirtintų principų turinys, jų pasireiškimo nacionalinėje teisės sistemoje laipsnis. Teigiama, kad, skirtingai suvokiant viešųjų interesų paskirtį, tarp vykdomosios ir vietos valdžios kyla teisinių ginčų.

Reikšminiai žodžiai: vietos savivalda, Europos vietos savivaldos chartijos principai, subsidarumas ir decentralizacija, finansinė nepriklausomybė, vykdomoji ir vietos valdžia.

Įvadas

Menkai sprendžiama savivaldos demokratijos motyvacijos problema gali trukdyti gyventojams tiesiogiai įsitraukti į visuomenės reikalų valdymo procesą ir sprendimų priėmimą politiniais, ūkiniais, kultūriniais, ekologiniais bei kitais savivaldos bendruomenei rūpimais klausimais. Europinė patirtis rodo, kad motyvuotų gyventojų vietos savivaldos pasiekimai gerokai veiksmingesni nei kitose organizacinėse sklaidose. Demokratijos sąlygomis motyvuotas pilietis – ištis socialinė teisinė vertybė teisinei valstybei, nes jis gali išnaudoti visas savo potencialias teikiamų ir įgyvendinamų subjektinių teisių ir pareigų galias stiprinant visas institucines valstybės valdžias.

Tiesioginis savivaldos ryšys su motyvuota demokratija taikliai pabrėžiamas Europos vietos savivaldos chartijos (toliau – Chartija) preambulėje: *savivaldos institucijos yra kiekvienos demokratinės santvarkos pagrindas; piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – vienas iš demokratijos principų*¹.

Chartija ne tik neprieštarauja vietos savivaldos konstituciniams ir teisiniams pagrindams, bet kaip specialusis teisės aktas nustato ir darniai konkretizuoja vietos savivaldos masto, bendruomenės teritorijos ribų apsaugos, savivaldos institucijų administracinės struktūros, vietos valdymo institucijų administracinės priežiūros bei kitus svarbius vietos savivaldos organizavimo ir veiklos principus.

Chartija įpareigoja valstybes nares laikytis pagrindinių taisyklių, garantuojančių politinę, administracinę bei finansinę vietos valdžios institucijų nepriklausomybę. Joje įtvirtinta nuostata, kad savivaldos institucijos yra kiekvienos demokratinės santvarkos organizavimosi subsidariusis pagrindas. Tačiau, pasak L. Pratchetto, „kategorijos „vietos savivaldos institucijų nepriklausomybė“ ir „vietos demokratija“ nėra tapačios. Vietos savivaldos institucijų nepriklausomybė yra būtina, bet nepakankama sąlyga, kad vietos demokratija klestėtų.“²

Chartija dažnai vadinama Europos „mažąja savivaldos konstitucija“, nes ji suteikia teises garantijas tolesnei subalansuotai savivaldos organizacinei plėtrai, padeda įdiegti savivaldos vertybių pagrindų spręsti kontrastingai pasireiškiančius centrinės ir vietos valdžios santykių klausimus. Todėl yra labai svarbu nešališkai aiškinti Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas³. Reikšminga yra Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 dalies formuluotė, skelbianti, kad „*vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytoje ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais*“⁴.

1 Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 82-2418.

2 Pratchett, L. Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' [interaktyvus]. *Political Studies*. 2004, 52(2): 358–375 [žiūrėta 2011-07-01]. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x/full>>.

3 Apie Europos vietos savivaldos chartiją [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-01]. <<http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=121>>.

4 Europos vietos savivaldos chartija, *op. cit.*

Reikėtų pabrėžti žodžių junginio „*pagrindinę viešųjų reikalų dalį*“ kategoriją ir jos turinio mintį, nes, anot A. Marčinsko ir A. Šakočiaus⁵, verčiant oficialų Vietos savivaldos chartijos tekstą, žodis „*pagrindinę*“ turėtų būti verčiamas į „*esminių*“ (Chartijos angliškoje versijoje vartojamas žodis „*substantial*“⁶, į lietuvių kalbą verčiamas esminis, svarbus, žymus⁷). *Esminiai reikalai* reiškia vietos bendruomenės gyvybiškai svarbią sritį (sveikatos apsaugą, švietimą, socialinę rūpybą, viešąją saugą ir pan.). Tuo tarpu objektinis kategorijos „*pagrindinės viešųjų reikalų dalies*“ teisinis tapatumas yra bemaž daugialypis. Iš to galima suprasti, kad vietos savivaldai pavestina valdyti didesnę ar mažesnę, tačiau bet kuriuo atveju didesnę nei 50 proc. viešųjų reikalų dalį. Skirtingos teisinių terminų sąvokos analizuojamoje kategorijoje trukdo vienmintiškai ją aiškinti ir sudaro prielaidas valstybinėms institucijoms pagal jų žinybinius interesus pasisavinti ar net dubliuoti tas valdymo funkcijas, kurios pavestinos valdžios teisėmis savivaldai. Toks savivaldos valdžios užgrobimas kartais pateisinamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos penktojo straipsnio pirmos dalies nuostatomis, kad joje nepaminėta savivaldos valdžia. Tačiau tas pats straipsnis nusako, kad valdžios galias riboja įstatymai. Ši lanksti konstitucinė nuostata iš dalies yra prevencinė (teisinis saugiklis!) ir nukreipta prieš pikt-naudžiavimą bet kokia valdžia, taip pat ir savivaldos.

Chartijos ratifikavimas reiškia, kad mūsų valstybė *įsipareigoja suderinti* vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su Chartijos nuostatomis ir *laikytis visų joje įtvirtintų principinių reikalavimų*.

Šio tyrimo tikslas – išanalizuoti Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų turinį bei atskleisti šių principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje praktines problemas.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų inkorporacijos procesus nacionalinėje teisės sistemoje.
2. Atskleisti subsidiarumo ir decentralizacijos principo įgyvendinimo ypatumus vietos savivaldoje.
3. Tirti savivaldybių finansinio savarankiškumo problemas vietos savivaldoje.
4. Atskleisti savivaldybių bendruomenių galimybes savarankiškai formuoti savivaldybių vykdomąsias institucijas.

Tyrimo objektas – Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimas vietos savivaldoje bei jų inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje procesas.

Tyrimo metodika:

Dokumentų analizės metodas taikytas siekiant gauti informacijos, tiriant mokslinės literatūros šaltinius, įvairius teisės aktus, reglamentuojančius vykdomosios valdžios bei vietinės valdžios institucijų veiklos ypatumus įgyvendinant Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas.

5 Marčinskas, A.; Šakočius, A. Savivalda Rytų ir Pietryčių Lietuvos integracijos kontekste: sociologinė diagnozė. *Filosofija, Sociologija*. 2002, 3.

6 European charter of local self-government [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-01]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=50219>.

7 Žodynas.lt [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-01]. <<http://www.zodynas.lt/zodynai/anglu-lietuviu>>.

Apibendrinimo metodu suformuluotos straipsnio išvados.

Statistinis metodas taikytas siekiant pagrįsti idėją organizuoti tiesioginius merų rinkimus bei atskleisti savivaldybių finansavimo problemas.

1. Pagrindiniai Europos vietos savivaldos chartijos principai ir jų inkorporacijos procesai nacionalinėje teisės sistemoje

Europos vietos savivaldos chartijos turinį sudaro 13 straipsnių, kuriuose galima identifikuoti pamatines idėjas ir nuostatas, t. y. principus, kuriuos privalo perkelti į savo teises sistemas ir jais vadovautis chartiją ratifikavusios valstybės. Analizuojant Europos vietos savivaldos chartijos turinį būtų galima skirti šiuos principus:

- Vietos savivaldos teisės deklaravimo Konstitucijoje ir įteisinimo įstatyme principą;
- Teritorinį principą;
- Subsidiarumo ir decentralizacijos principą;
- Atstovaujamosios institucijos narių atrankos laisvės principą;
- Vietos savivaldos interesų teisminės savigynos principą;
- Savivaldybių finansinio savarankiškumo principą;
- Vykdomųjų institucijų sudarymo laisvės principą.

Toliau atliksime šių principų turinio analizę bei atskleisime, kaip jie įgyvendinami vietos savivaldoje, kokios kyla praktinės problemos jas inkorporuojant nacionalinėje teisės sistemoje.

Vietos savivaldos teisės deklaravimo Konstitucijoje ir įteisinimo įstatymu principas reiškia, jog Vietos savivaldos teisė, kaip viena esminių demokratijos nuostatų, turi būti įtvirtinta pagrindiniame kiekvienos valstybės įstatyme – konstitucijoje bei detalizuojama specialiuose įstatymuose. Lietuvoje šis principas yra visiškai įgyvendintas, kadangi vietos savivaldos teisę reglamentuoja net šeši Konstitucijos straipsniai (119–124 str.) bei specialus Vietos savivaldos įstatymas.

Svarbus yra ir **teritorinis principas**. Kiekviena savivaldybė aprėpia tam tikrą bendruomenės dalį, kuri gyvena tam tikroje apibrėžtoje teritorijoje. Valdant ir tvarkant toje Teritorijoje gyvenančios bendruomenės reikalus, jai atstovauja renkama taryba. Šis principas vietos savivaldos institucijoms suteikia galimybę teritorijos ribose nepriklausomai veikti jei ne visose, tai bent atskirose visuomeninio gyvenimo srityse⁸. Teritorinis principas taip pat svarbus tvarkant savivaldybių turtą, planuojant ir įgyvendinant biudžetą, kuris yra kiekvienos savivaldos gyvavimo pagrindas. Vienas biudžeto formavimo šaltinių turėtų būti vietos mokesčiai, renkami savivaldžioje teritorijoje⁹.

Šis principas yra inkorporuotas į nacionalinę teisės sistemą, konkrečiai tai matome Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 2 straipsnio

8 Pratchett, L., *supra* note 2, p. 358.

9 *Vietos savivalda Lietuvoje: trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams*. Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1998.

1 dalyje. Kitas principas – **atstovaujamosios institucijos narių atrankos laisvė**. Savivaldos teisė iš esmės negalima be žemesniojo administracinio vieneto gyventojų galimybės laisvai apsispręsti dėl savivaldybės tarybos personalinės sudėties. Dvi skirtingos teritorinio valdymo formos negali būti įstatymo sutapatintos: arba yra vietos savivalda, nesuderinama su Vyriausybės teise skirti tarybos narius, arba yra valstybinis vietos valdymas (administravimas), kurį organizuoja Vyriausybė. Priešingu atveju būtų pažeistos mažiausiai trys galiojančios Konstitucijos nuostatos: laiduojamos savivaldos teisės esmė (119 str. 1 d.), vietos gyventojų prerogatyva rinkti savivaldybės tarybos narius (119 str. 2 d.), aukštesniojo administracinio vieneto valdymo pagrindai, neturintys nieko bendra su tiesioginiais rinkimais (123 str. 1 d.)¹⁰. Konkrečiai atstovaujamosios institucijos narių atrankos procesą reglamentuoja Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas¹¹. Atsižvelgiant į tai galima konstatuoti, kad šis principas yra inkorporuotas nacionalinės teisės sistemoje.

Kaip principą reikėtų skirti **principinę vietos savivaldos interesų teisminės savigynos galimybę**. Šis principas įtvirtintas Konstitucijos 122 straipsnyje, nustatančiame, kad vietos savivaldos teisės subjektai (savivaldybių tarybos) dėl savo teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą. Taigi pagrindiniame Lietuvos Respublikos įstatyme yra aiškiai įtvirtinta galimybė vietos savivaldos teisės subjektams ginti savo teises ir teisėtus interesus teisme. Tokia pati nuostata yra įtvirtinta ir Vietos savivaldos įstatymo 54 straipsnio 1 dalyje.

Paminėti principai didžiąja dalimi yra inkorporuoti į nacionalinę teisės sistemą, ir jų įgyvendinimas vietos savivaldoje kelia mažiausiai problemų. Didesnį rūpestį kelia likusių trijų principų (subsidiarumo ir decentralizacijos; savivaldybių finansinio savarankiškumo; vykdomųjų institucijų sudarymo laisvės) interpretavimo, jų inkorporavimo į nacionalinę teisinę sistemą bei įgyvendinimo aspektai. Kyla pagrįsti klausimai, ar šie Chartijos reikalavimai nėra šališkai inkorporuoti į nacionalinę teisinę sistemą, ar jais deramai vadovaujamasi įgyvendinant savivaldą Lietuvoje, ar laikomasi principinių nuostatų, įtvirtintų Chartijos straipsniuose?

2. Subsidiarumo ir decentralizacijos principo įgyvendinimo ypatumai vietos savivaldoje

Subsidiarumo ar decentralizacijos principas reiškia, kad viską, ką gali išspręsti ar susitvarkyti pati bendruomenė (savivaldybė), ji turi turėti teises ir galimybes tai daryti. Šis principas galioja ir santykyje valstybė-savivaldybė-pilietis, t. y. ką gali išspręsti pats pilietis, neturi imtis spręsti savivaldybė ar valstybė.

Subsidiarumo principo esmė tam tikru teisinio sutarimo lygmeniu konkretizuota Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnyje (savarankiškosios savivaldybių funkcijos), ta-

10 Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 275.

11 Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 53-996.

čiau detaliau įsigilinus į sutarimo esmę pastebimos šio principo suvokimo ir vertinimo problemos įgyvendinant vietos savivaldą Lietuvoje atskirais jos plėtros laikotarpiais.

Lyginant atskirų decentralizacijos sąvokų vartojimo atvejus, sujungiant skirtingus juridinius faktus į bendrą atskirą teisinį reiškinį, decentralizaciją galima suvokti kaip procesą, visų pirma, kai valstybės valdžia ne iš karto, o po truputį perduoda dalį savo įgaliojimų ir išteklių savivaldybei, vietiniam lyderiui ar kokiai nors bendruomenės institucijai. Šiuo atveju rekomenduotinas Chartijos kaip objektinės teisės šaltinio vertinimas, teisės subjektams legitimiai įgyvendinat savo subjektnes teises ir pareigas, tiek taikant decentralizacijos ir subsidiarumo principus, tiek delsiant tam tikru laikotarpiu juos motyvuotai taikyti. Matyt, šių principų taikymas sietinas su viešojo intereso gynimo problematikos subtilybėmis¹².

Kadangi toks kiekybinis tyrimas neatliktas, pabandysime jį kompensuoti kokybinių charakteristikų analize. Įdomu tai, kad Lietuvos politikai ir mokslininkai vienodai supranta decentralizacijos ir subsidiarumo principo taikymo būtinumą, nustato panašias tokio taikymo disfunkcijas vadinamajai ypatingai vidinei savivaldybių veiklos sričiai.

Keistai atrodo kai kurie vykdomosios valdžios sprendimai, nurodant kokia turi būti vidinė decentralizuota savivaldybių struktūra. Konkrečiai tai atsispindi vidinėje savivaldybių decentralizacijos koncepcijoje, kuri yra patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimu¹³. Pagrindinis jos tikslas – nustatyti vidinės savivaldybių decentralizacijos kryptis siekiant didinti seniūnijų ir seniūnų veiklos ūkinį ir finansinį savarankiškumą bei užtikrinti efektyvų subsidiarumo principo įgyvendinimą. Koncepcija probleminiu aspektu aprašo esamą Lietuvos vietos savivaldos sistemą, ypač seniūnijų veiklą, nurodo pagrindinius veiksnius, lemiančius būtinumą toliau tobulinti savivaldos sistemą, nustato daugelį smulkių, detalių klausimų. Keista ir tai, kad šalia nėra Lietuvos savivaldybių asociacijos parašų, nes toks dokumentas etikos sumetimais turėtų būti patvirtintas Savivaldybių asociacijos parašais, nes kitaip tai atrodo kaip centro diktatas.

Vadinasi, galima konstatuoti, kad labai svarbūs sprendimai, ne leidžiant suvokti viešojo intereso svarbos detalių, kaip ir visuomet, yra priimami skubotai. Iš minėtos koncepcijos į Vietos savivaldos įstatymą inkorporuotas seniūno statusas atitinka savivaldybės administracijos direktoriaus, t. y. išskirtinio teritorijos valdytojo, statusą. Tai administracinė decentralizacija, atitinkanti silpniausią administracinės decentralizacijos dekoncentracijos tipą. Reikia pasakyti, kad valdžių kritika dėl įvairių „kvazidecentralizacijos“ strategijų kūrimo bei per didelės vietos savivaldos kontrolės yra būdinga ir kitoms Europos Sąjungos valstybėms¹⁴.

12 Urmonas, A.; Novikovas, A. Europos vietos savivaldos chartijos įgyvendinimo paieška Lietuvoje: tarp idealaus ir realaus modelio. *Tarptautinės konferencijos „Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuva“*, vykusios 2011 m. gegužės 6 d. Lietuvos Respublikos Seime, pranešimas.

13 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 282 Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 35-1281.

14 Wilson, D. Unravelling Control Freakery: Redefining Central–Local Government Relations. *British Journal of Politics and International Relations*. 2003, 5(3): 317.

Dar viena problema, kurią reikėtų iškelti, – tai skirtingi politinės valios matymai ir klausimai, siejami su politine administracine bei ekonomine vietos valdžios institucine priklausomybės problema. Tai išoriniai savivaldos decentralizavimo klausimai. Pastebimi atotrūkiai tarp ką tik minėtų problemų deklaravimo ir deklaruotų nuostatų įgyvendinimo. Antai vienos iš partijos rinkimų programoje¹⁵ tiksliai įvardyta probleminė savivaldos politinės ar demokratinės decentralizacijos situacija. Priminsime, kad šia decentralizacija siekiama piliečiams bei jų išrinktiems atstovams perduoti daugiau galių priimant viešuosius sprendimus. Valstybės valdžia dalį viešosios politikos formavimo galių perduoda regionų ar vietos savivaldybių atstovaujamų institucijų nariams.

Programa parašyta pagal geriausius to tipo dokumentinius standartus atsižvelgiant į Europos savivaldos chartiją, tačiau norint įgyvendinti nurodytus tikslus reikia visos valdžios sistemos sisteminės pertvarkos vadovaujantis keliais aiškiais principais. Formuluojamas idealus savivaldos decentralizavimo modelis, o realiai įvertinus įgyvendinant šį modelį subsidiarumo ir decentralizacijos disfunkcijos atgijo ir netgi jų padaugėjo. Galima konstatuoti, kad išsiplėtė savivaldos vertinimo hiperpolitizavimo lygmuo. Konkrečių savivaldybių tarybų koalicijų sudarymo, kompetencijos klausimus sprendžia iš centro politinių partijų vadovai. Toks diktatas naikina savivaldą. Politikai turėtų suvokti, kad „*Vietos savivaldos nepriklausomumas ne tik turi būti konceptualizuojamas kaip laisvė nuo centrinės valdžios, bet taip pat kaip gebėjimas kurti ar išreikšti vietos identitetą.*“¹⁶

Daug daugiau problemų kyla regionų ir savivaldos lygmeniu. Lietuvoje sunkiai surastume viešąją administravimo sritį, kurioje būtų įdiegtas vienas pagrindinių Europos Sąjungos subsidiarumo principas, reiškiantis, kad sprendimai turi būti priimami tos grandies, kuri gali geriausiai tenkinti visuomenės poreikius. Žmonių netenkina ir vietos savivaldoje susiklosčiusi perdėm politizuota padėtis, kai vietos savivaldos rinkimuose gali dalyvauti daugiausia pagal partijos sąrašus iškelti kandidatai bei centrinės valdžios vengimas vietos savivaldai perduoti tiek galių, kiek jų būtų reikalinga įgyvendinant minėtąjį subsidiarumo principą¹⁷.

Taigi matant gerų ketinimų ir vykdomų decentralizacijos veiksmų atotrūkį, norisi kelti retorinį klausimą, kodėl ketinimai ir sprendimų politinė valia prasilenkia? Akivaizdu, kad tokią padėtį lemia pernelyg globėjiška valdymo centralizacija nuo aukščiausių iki vietinių valdymo institucijų, visose – ekonominėje, organizacinėje, teisinėje ir t. t., valdymo srityse. Formuojama tokios sistemos uždarumas, žinybinis diktatas. Visapusiškos centralizacijos sąlygomis didėja institucinis nejautrumas, išorinių sąlygų kaita, t. y. biurokratizmas, ekstensyvus valdymas.

Norėtume atkreipti dėmesį ir į institucijas, kurios formuoja politiką, t. y. Vidaus reikalų ministeriją. Vidaus reikalų ministerijos vidinėje struktūroje yra Viešosios politikos valdymo departamentas, kuris formuoja valstybės vietos savivaldos politiką. Taip pat šis padalinys organizuoja, koordinuoja, kontroliuoja jos įgyvendinimą, rengia vietos savi-

15 Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų veiklos programa 2009–2012 metams [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-03]. <<http://www.scribd.com/doc/54198960/TSLKD-rinkimu-programa>>.

16 Pratchett, L., *supra* note 2, p. 358.

17 Urmonas, A.; Novikovas, A., *supra* note 12.

valdos politikos įgyvendinimo strategiją, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, dalyvauja rengiant ar vidaus reikalų ministrui pavedimu rengia vietos savivaldos srities įstatymų projektus, koordinuoja vietos gyventojų įtraukimą į vietos reikalų tvarkymą savivaldybės procesus ir t. t. Vietos savivaldos politikos skyriuje dirba šeši specialistai, Teritorinio administravimo politikos skyriuje – trys specialistai. Tuo tarpu Regioninės politikos departamente yra daug skyrių: Regioninės plėtros skyrius, Sanglaudos skatinimo veiksmų programos skyrius, Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos skyrius, Teritorinio bendradarbiavimo programos skyrius. Iš viso šiame departamente dirba 38 žmonės.

Taigi kyla klausimas, kokia šių specialistų paskirtis ir kokias pareigas eidami šie tarnautojai geriau atstovautų viešajam interesui? Mūsų manymu, Vidaus reikalų ministerijoje turėti tokias pajėgas netikslinga, nes tai stiprina centralizaciją. Reikia, kad Vidaus reikalų ministerija užsiimtų priežiūra, stebėseną, bet ne vadovautų savivaldybei kaip savo pavaldiniui. Tuo labiau, kad „*Atstovaujamosios vietos savivaldos institucijos turi daugiau galimybių įtraukti į politinę veiklą ar diskusijas didesnę žmonių ratą, nei tai gali padaryti centrinės valdžios institucijos.*“¹⁸

3. Savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos vietos savivaldoje

Dar vienas svarbus principas – **savivaldybių ūkinis ir finansinis savarankiškumas**, kuris reiškia, kad vietos valdžia jai priskirtoms funkcijoms vykdyti privalo turėti savus finansus – savo biudžetą. Tokia teisė yra užtikrinta Vietos savivaldos įstatymo X skirsnyje, tačiau, vertinant praktines savivaldybių galimybes naudotis šiomis teisėmis, pastebimos disfunkcijos.

Vietos mokesčiai yra vienas iš pagrindinių savivaldybių finansinio savarankiškumo požymių. Prieš keletą metų pasiekta tam tikra pažanga įgyvendinant Chartijos 9 straipsnio 3 dalies nuostatas dėl savivaldybių nustatomų vietos mokesčių. Dalis vietos mokesčių požymių atsirado įstatymuose, reglamentuojančiuose mokesčius, kurie įskaitomi į savivaldybių biudžetus. Savivaldybių tarybos įgijo teisę nuo 2007 m. nustatyti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą nuo 0,3 proc. iki 1 proc. nekilnojamojo turto mokestinės vertės.

Deja, Lietuvoje jie apima labai nedidelę mokestinę bazę. Pastaraisiais metais ypač daug abejonių kyla dėl Chartijos 9 straipsnio 4 dalies įgyvendinimo. Joje sakoma, kad finansų sistema, kuria grindžiami vietos valdžios institucijoms prieinami finansiniai išteklių, turi būti pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo išlaidų realaus kilimo.

Jau ne vienerius metus LSA siekia, kad būtų pripažinta netekusi galios Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo nuostata, ribojanti savivaldybių

biudžetų savarankiškų prognozuojamų pajamų augimą. Panašaus pobūdžio pajamų augimo apribojimai netaikomi nei valstybės biudžetui, nei kitiems subjektams¹⁹.

Iš kitos pusės, vietos savivaldos institucijų finansinio savarankiškumo ribojimas dar nereiškia, kad didėja centralizuotumas jų atžvilgiu, nes, kaip rodo keturiuose Europos valstybėse atliktas empirinis tyrimas, didesnės savivaldybių finansavimo decentralizacijos siekia tik vietos elitas, o jos poreikis nėra grindžiamas objektyviais reikalavimais, kurie leistų pagerinti padėtį vietos savivaldoje. Natūralu, kad centralizacijos idėjos stiprėja, nes nėra jas atsveriančių finansavimo decentralizacijos naudą įrodančių objektyvių argumentų²⁰.

Kiekvienos savivaldybės paskirtis – kurti, tobulinti ir pertvarkyti ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę valdomos teritorijos sandarą, derinant bendruomenės ir valstybės interesus. Todėl būtina didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą, nes kai kuriose ES šalyse savivaldybių pajamos iš vietinių mokesčių sudaro net 70 proc. visų pajamų²¹. Priešingu atveju bet kokie pajamų augimo ribojimai mažina savivaldybių finansinį savarankiškumą, vietos ekonomikos plėtrą, verslumą, investicijas, darbo vietų išlaikymą ir kūrimą. Tai mažina lėšas, kurias savivaldybės galėtų panaudoti pradels tiems kreditiniams įsiskolinimams sumokėti ir pagreitinti ES lėšomis įgyvendinamus projektus.

Be to, pastaruosius trejus metus Vyriausybė ir Seimas be jokių teisinių prielaidų sumažino savivaldybių biudžetams tenkančias gyventojų pajamų mokesčio įplaukas. Pavyzdžiui, 2009 m. – 150 milijonų litų, o 2011 m. – 260 milijonų litų. Lietuvos savivaldybės, kaip ir numatoma Chartijoje, įstatymo nustatyta tvarka gali dalyvauti šalies kapitalo rinkoje, kad galėtų skolintis lėšų kapitalo investicijoms. Kita vertus, savivaldybių biudžetams nustatytos gana žemos skolinimosi lubos. Net ir didžiausiai – Vilniaus miesto – savivaldybei jos siekia tik 85 proc., tuo tarpu Estijoje šis rodiklis gali siekti ir 160 proc.²².

Svarbus vietos savivaldos pajamų šaltinis yra ir vietinės rinkliavos. Dabartinis vietinių rinkliavų įstatymas riboja vietos savivaldos teises, nustatant pinigines prievoles fiziniams ir juridiniams asmenims. Jis neatitinka nei Europos vietos savivaldos chartijos principų, nei Europos Tarybos rezoliucijos rekomendacijų, todėl reikalingas naujas vietinių rinkliavų įstatymas. Europos Sąjungos valstybėse savivaldybių pajamos iš vietinių rinkliavų sudaro nuo 10 iki 30 proc., o Lietuvoje jos siekia vos 1 proc.²³ Taigi savivaldybės turi daug neišnaudotų rezervų pajamoms didinti ir aktyviai dalyvauti finansuo-

19 Žakaitienė, R. Europos vietos savivaldos chartija ir vietos savivalda Lietuvoje: tarp siekių ir realybės. *Tarptautinės konferencijos „Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuva“, vykusios 2011 m. gegužės 6 d. Lietuvos Respublikos Seime, pranešimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://www.lsa.lt/index.php?2435820209>>.

20 De Vries, M. The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*. 2000, 38: 193–224.

21 Naujas požiūris į vietos savivaldą [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/ekonomika/naujas-pozioris-i-vietos-savivalda-4689>>.

22 Žakaitienė, R., *supra* note 19.

23 Naujas požiūris į vietos savivaldą, *op. cit.*

jant miestų bei regionų plėtros projektus. Jeigu vietos savivalda turės didesnę finansinę savarankiškumą formuojant vietinį biudžetą, tai galės tinkamai įgyvendinti regiono ir savivaldybės socialinės ekonominės plėtros planus.

4. Savivaldybių bendruomenių galimybės savarankiškai formuoti savivaldybių vykdomąsias institucijas

Vykdomųjų institucijų sudarymo laisvės principas nustato galimybę savo nuožiūra (neprivalant derinti su valstybės institucijomis) spręsti apie kandidatus į tarybos narius, savivaldybės kontrolierius, savivaldybės administracijos vadovus, asmeninio (politinio) pasitikėjimo tarnautojus, savivaldybės administracijos karjeros tarnautojus ar visuomeniniais pagrindais dirbančius administracinės komisijos narius. Šis principas yra suformuluotas keliuose Vietos savivaldos įstatymo straipsniuose, pavyzdžiui, 11 straipsnio 6 dalyje, 29 straipsnio 8 dalies 6 punkte ir kt.

Analizuojant padėtį Lietuvoje, ypač po paskutinių savivaldybių tarybų narių rinkimų, pastebimos tam tikros problemos įgyvendinant šio principo nuostatas, t. y. renkant merus ar sudarant koalicijas savivaldybių tarybose. Nors dabartiniame Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme meras nepriskiriamas prie savivaldybės institucijų, tačiau straipsnio autoriai laikosi nuomonės, kad ateityje merai turėtų tapti savivaldybių vykdomosios valdžios institucijos vadovais. Tokią autorių nuomonę sustiprina ir pagrindžia Seimo narių kreipimasis į Konstitucinį Teismą dėl tiesioginių merų rinkimų²⁴.

Jau anksčiau Seime buvo bandoma diskutuoti dėl tiesioginių mero rinkimų bei įgaliojimų tarp savivaldybių institucijų pasiskirstymo galimybių. Tuomet šios idėjos nebuvo įgyvendinamos dėl Konstitucinio Teismo sprendimų bei konstitucinės teisės mokslininkų kritikos²⁵, o dabartinė savivaldybių tarybų veikla jungiantis į koalicijas, o ypač renkant merus visiškai diskreditavo pačių rinkimų idėją (pavyzdžiui, situacija Vilniaus

24 Konstitucijos 67, 119, 123, 141, 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas XIP-1811(2) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=402857&p_query=mer%F8&p_tr2=2>.

25 Konstruktyvią nuomonę apie Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą išsakė Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės katedros atstovai. Jų nuomone, susidaro įspūdis, kad Konstitucijos įstatymo pakeitimo projekto autoriai projektą rengė ne iš būtinybės keisti susidariusią savivaldos situaciją. (Konstitucijos pataisų dėl savivaldos būtinumą turi lemti dabartinės savivaldos modelio neveiksmingumas. Projekto autoriai nenurodo, kodėl reikia keisti dabartinį savivaldos modelį, kokie jo elementai nefunkcionuoja ar blogai funkcionuoja. Susidaro įspūdis, kad pataisas lemia ne realus poreikis, bet pataisų autorių interesus).

Svarstant Konstitucijos pataisų projektą Seime visada būtina atsiminti, kad svarstydamas ir priimdamas Konstitucijos pataisas Seimas veikia ne kaip įstatymų leidėjas, bet kaip išvestinė steigiamoji valdžia. Todėl Konstitucijos pataisų turiniui, jų formai bei pačiam pataisų procesui keliami kiek kitokie reikalavimai nei ordinarinei įstatymų leidybai. Konstitucijos pataisos turi būti akivaizdžiai būtinos, jos turi būti rengiamos ir priimamos siekiant kuo platesnio politinių jėgų konsensuso; pataisos negali būti kokios nors vienos politinės grupės programinių nuostatų įgyvendinimas. Seimas, priimdamas Konstitucijos pataisas, turi paisyti konstitucinio reguliavimo sistemos kryptingumo. Žr. *Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-786A“ 2006 m. gegužės 3 d. Vilnius*.

miesto savivaldybėje). Kituose savivaldybių tarybų rinkimuose piliečiams turėtų būtų sunku apsispręsti, už kokius kandidatus atiduoti savo balsus, nes tarp partijų nebeliko jokių vertybinių, programinių ar socialinių atskirčių. Todėl turi būti vėl grįžtama prie nuostatos, kad merus turėtų tiesiogiai rinkti vietos gyventojai (savivaldybės bendruomenės).

Tokią idėją palaiko beveik trys ketvirtadaliai Lietuvos gyventojų, kurie teigia pritarantys tiesioginiams merų rinkimams. Ir Tai parodė ir 2011 m. kovo 31 d. BNS užsakyamu rinkos tyrimų kompanijos „Rait“ atlikta apklausa. Tyrimo duomenimis, 39,3 proc. respondentų sako visiškai pritarantys tiesioginiams merų rinkimams, 35 proc. – pritarantys, 16,6 proc. apklausos dalyvių teigė „nei pritarantys, nei nepritarantys“, nepritarimą šiai idėjai išreiškė 5,5 proc. apklaustųjų, o 3,6 proc. pasirinko atsakymą „sunku pasakyti“. Prezidentė ir dauguma politinių partijų teigia esančios už tai, kad merai galėtų būti renkami tiesiogiai, bet iki šiol nėra bendro sutarimo, kokius įgaliojimus suteikti tiesiogiai išrinktam merui²⁶.

Kaip rodo 2011 m. kovo 2 d. rinkos tyrimų bendrovės „Vilmorus“ atlikta Lietuvos gyventojų apklausa, Lietuvos piliečiai merus ir seniūnus taip pat mielai rinktų tiesiogiai, o ne per tarpininkus: merus tiesiogiai rinkti pageidautų 82,9 proc. gyventojų, seniūnus – 81,5 proc.²⁷

Pagrindiniai argumentai už tiesioginius merų rinkimus yra: savivaldybėse politiniai procesai taptų daug skaidresni; baigtųsi turgų primenančių koalicijų formavimas ir performavimas savivaldybių tarybose; būtų panaikinta įsišaknijusi ydinga praktika orientuotis į siaurus grupinius interesus; atsivertų kelias efektyviai pasirūpinti kasdieniniais savivaldybių gyventojų interesais ir savivaldybių plėtra²⁸.

Kaip pavyzdį būtų galima pateikti Didžiosios Britanijos patirtį, kai atlikus valdymo modernizavimą buvo leidžiama tiesiogiai rinkti Londono merą. Šis procesas paskatino piliečių susidomėjimą vietos savivaldos reikalais²⁹.

Pateikiama argumentų ir prieš tiesioginius merų rinkimus: valdžių tarpusavio santykių problema (neaiški savivaldos institucijų kompetencija); būtina keisti vietos savivaldos modelį (konfliktas, kai meras ir taryba skirtingose „politinėse stovyklose“); partijų vaidmens silpnėjimas; neskaidraus finansavimo ir korupcijos plėtra; kita priežastis: didėjančios rinkimų išlaidos; mero kontrolės ir atsakomybės klausimai, populistų atėjimas į valdžią, meras nebepriverstas veikti kolegialiai ir kt.³⁰

26 Dauguma Lietuvos gyventojų pritaria tiesioginiams merų rinkimams [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.krastonauijenos.lt/naujienos/item/4310-dauguma-lietuvos-gyventoju-pritaria-tiesioginiams-meru-rinkimams>>.

27 Lietuvos gyventojai norėtų merus ir seniūnus rinkti tiesiogiai [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuvas-gyventojai-noretu-merus-ir-seniunus-rinkti-tiesiogiai.d?id=42615665>>.

28 Konstitucijos pataisą dėl tiesioginių merų rinkimų teikia šimtas parlamentarų [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/konstitucijos-pataisa-del-tiesioginiu-meru-rinkimu-teikia-simtas-parlamentaru-361120>>.

29 Stewart, J. *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

30 Tiesioginiai mero rinkimai: už ar prieš? [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://adobilas.wordpress.com/2010/03/20/tiesioginiai-mero-rinkimai-uz-ar-pries/>>.

Seimo nariai kreipdamiesi į Konstitucinį Teismą dėl tiesioginių merų rinkimų pasirinko tarybos-mero modelį, t. y. tarybai suteikiamos atstovaujamosios institucijos, o merui – vykdomosios institucijos galios. Kaip rodo užsienio patirtis, vietos gyventojai pripažįsta tarybos-mero (lyderio) naudą. Iš vienos pusės, jie siekia, kad taryba atstovautų jų interesams ir būtų politiškai atskaitinga vietos gyventojams, iš kitos pusės, jie nori matyti merą kaip lyderį, kuris būtų profesionalus administratorius³¹. Asmuo meru gali būti vadinamas tik taikant tarybos-mero (lyderio) modelį, kai meras išrinktas tiesiogiai bendruomenės, o kai savivaldybės vadovas yra renkamas iš tarybos narių arba yra tarybos skiriamas ar tvirtinamas, mero pavadinimas yra netikslus ir neteisingas.

Tarybos-mero (lyderio) instituciniam modeliui visų pirma būdinga tai, kad yra dvi tiesiogiai renkamos savivaldybės institucijos, turinčios aiškiai apibrėžtus ir griežtai atskirtus įgaliojimus. Savivaldybės taryba turėtų savo vadovą, kuris atliktų organizacinį darbą, pavyzdžiui, vadovautų tarybos darbui, atstovautų tarybai santykiuose su kitomis institucijomis, organizuotų ir pirmininkautų posėdžiams, vykdytų vykdomosios valdžios veiklos kontrolę ar pan.

Kaip jau minėjome, tarybos-mero (lyderio) modelio įdiegimas ir funkcionavimas gali kelti tam tikrų grėsmių. Šias grėsmes būtų galima šalinti sukuriant merų atšaukimo mechanizmą, aiškiai apibrėžiant tiesiogiai išrinktų savivaldybės mero ir savivaldybės tarybos kompetenciją.

Kaip teisingi pasakyta³², taikant šį modelį, būtina rasti atsakymus į kelis klausimus, kurie gali sukelti mero veiklos disfunkcijas ateityje:

1. Ar tiesioginiai merų rinkimai neprieštarautų Europos vietos savivaldos chartijos nuostatom? Pati Chartija nurodo, kad vietos savivaldos teisę turi tik tiesiogiai gyventojų išrinktos tarybos (susirinkimai), kurios gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus. Tačiau kiekviena šalis gali gana laisvai pasirinkti, kokius Chartijos įsipareigojimus konkrečiu laikotarpiu ji įgyvendina. Tai patvirtina ir minėtų Europos valstybių praktika dėl tiesioginių merų rinkimų. Taigi ir mūsų šalies parlamentas gali priimti reikiamą Konstitucijos pataisą ir atitinkamus teisės aktus, leidžiančius patiems gyventojams demokratiškai išrinkti miestų bei rajonų vadovus

2. Ar tiesioginiai merų rinkimai nesusilpnintų politinių partijų; ar tai nepadidintų galimybės į valdžią ateiti populistams? Vienas svarbiausių demokratinės visuomenės pamatų yra daugiapartinė sistema, kitaip tariant, stiprių partijų valstybėje buvimas. Įvedant tiesioginius merų rinkimus būtų suduotas stiprus smūgis politinėms partijoms. Manoma, kad toks nerimas pagrįstas tik iš dalies.

Siekiant išvengti nesusipratimų ir sumaišties, piliečių iniciatyva iškelti vieną ar kitą kandidatą galėtų būti pareiškiamas, sakykim, vieno dešimtadalio savivaldybės gyventojų, turinčių teisę dalyvauti savivaldos rinkimuose, parašais (beje, tokia norma jau įteisinta Vietos savivaldos įstatyme, reglamentuojant gyventojų apklausos paskelbimo iniciatyvos teisę).

31 Fredrickson, H. G.; Johnson, G. A.; Wood, C. The Changing Structure of American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation [interaktyvus]. *Public Administration Review*. 2004, 64(3): 320–330 [žiūrėta 2011-07-06]. <<http://www.sog.unc.edu/sites/www.sog.unc.edu/files/effects-mayor%20selection.doc>>.

32 Tiesioginiai mero rinkimai: už ar prieš?, *supra* note 30.

Europos valstybėse, ypač pastaruoju metu, vyrauja tendencijos siekti teisės aktuose įtvirtinti tokį mechanizmą, kad tiesioginiuose rinkimuose išrinktas savivaldybės vadovas būtų labiau priverstas veikti kolegialiai, t. y. tartis su gyventojų išrinkta taryba.

3. Ar nebūtų sudarytos sąlygos oligarchinėms tendencijoms ir korupcijai savivaldybėse išsivalyti? Tiesioginiai merų rinkimai galėtų būtų naudingi korumpuotam šalies elitui, nes supaprastintų valdžios kontrolę – renkant merus tiesiogiai, rėmėjams pakaktų tinkamiems kandidatams nupirkti viešųjų ryšių kampanijas. Taip pat yra prielaida, jog, įteisinus tiesioginius merų rinkimus, gali plėtotis oligarchinės tendencijos.

Tokios abejonės vis dėlto nelabai pagrįstos. Šie reiškiniai pavojingesni valstybės mastu, kai rinkėjai, balsuodami Seimo rinkimuose, negali gerai pažinti populistinių partijų vadų ar kitų tautos pranašų. Vykstant savivaldos rinkimams, kandidatai paprastai būna puikiai pažįstami vietos bendruomenėms. Antra vertus, pretendentai į valstybės valdžios mandatus gali populistškai agituoti žmones žadėdami nerealiai padidinti pensijas ar algas, o savivaldos rinkimuose kandidatai gali nebent žadėti nutiesti gatves ar suremontuoti mokyklas. Tai yra pragmatiškai pasveriami bei pamatuojami pažadai, kuriuos nesunkiai gali vertinti kiekvienas rinkėjas, dabar jau nesunkiai atskiriantis valstybės ir savivaldybių kompetenciją. Tiesiogiai gyventojų išrinktas meras būtų atsparesnis pinigų įtakos ir populizmo grėsmėms nei pačios tarybos išrinktas (o dažniausiai tiesiog paskirtas eiti pareigas).

Apibendrinant konstatuotina, kad Chartija, turėdama Europos konstitucinių principų pobūdį, yra nepakankamai įgyvendinta Lietuvoje, nes dažniausiai neturi tam tikrų užtikrinimo mechanizmų. Todėl jos įgyvendinimas „pakimba“ tarp vykdymo, dalinio vykdymo ir vykdymo imitavimo. Panašios tendencijos akivaizdžios įgyvendinant ir nacionalinius įstatymus. Tokią padėtį lemia iš dalies tie patys ir iš dalies skirtingi dėsningumai. Teoriškai galima pasvarstyti, kiek procentų įgyvendinami tam tikri įstatymai. Jei jie būtų įgyvendinami šimtu procentų, galėtume džiaugtis nykstančia korupcija, kontrabanda ir kitomis neigiamomis mūsų gyvenimo apraiškomis. Tai pasakytina ir apie vietos savivaldą.

Išvados

1. Chartijoje įtvirtinti pamatiniai vietos savivaldos principai į nacionalinę teisinę sistemą inkorporuoti skirtingai. Taip pat skiriasi jų įgyvendinimas vykdomosios valdžios ir savivaldybių praktinėje veikloje. Vieni principai yra aiškiai reglamentuoti Lietuvos teisės aktuose bei jais yra vadovaujamasi praktinėje veikloje, kitų principų įgyvendinimo laipsnis yra mažas arba jų įgyvendinimo interpretavimas mokslininkų, politikų ar savivaldybininkų suvokiamas nevienareikšmiškai.

2. Pastebimas politinių partijų programose įtvirtintų gerų ketinimų ir vykdomų decentralizacijos veiksmų atotrūkis bei prieštaravimas. Tokią situaciją lemia pernelyg globėjiška nuo aukščiausių iki vietinių valdymo institucijų, visų valdymo sferų ekonominiu, organizaciniu, teisiniu lygmeniu valdymo centralizacija.

3. Mokesčių bei rinkliavų ribojimai mažina savivaldybių finansinį savarankiškumą. Savivaldybės turi daug neišnaudotų galimybių didinti pajamas ir aktyviai dalyvauti finansuojant miestų bei regionų plėtros projektus. Jeigu vietos savivalda turės didesnę finansinį savarankiškumą formuojant vietinį biudžetą, galės tinkamai įgyvendinti regiono ir savivaldybės socialinės ekonominės plėtros planus.

4. Visuomenės nuomonė bei politikų priimti sprendimai rodo, kad būtų tikslinga reformuoti savivaldybių valdymo struktūras, sudarant rinkėjams galimybės tiesiogiai rinkti vykdomosios valdžios atstovus, t. y. merus.

Literatūra

- Apie Europos vietos savivaldos chartiją [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-01]. <<http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=121>>.
- Dauguma Lietuvos gyventojų pritaria tiesioginiams merų rinkimams [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.krastonaujienos.lt/naujienos/item/4310-daugumalietuvs-gyventoju-pritaria-tiesioginiams-meru-rinkimams>>.
- De Vries, M. The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 2000, 38.
- European charter of local self-government [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-01]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=50219>.
- Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 82-2418.
- Fredrickson, H. G.; Johnson, G. A.; Wood, C. The Changing Structure of American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation [interaktyvus]. *Public Administration Review*. 2004, 64(3): 320–330 [žiūrėta 2011-07-06]. <<http://www.sog.unc.edu/sites/www.sog.unc.edu/files/effects-mayor%20selection.doc>>.
- Konstitucijos 67, 119, 123, 141, 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas XIP-1811(2) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=402857&p_query=mer%F8&p_tr2=2>.
- Konstitucijos pataisą dėl tiesioginių merų rinkimų teikia šimtas parlamentarų [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/konstitucijos-pataisa-del-tiesioginiu-meru-rinkimu-teikia-simtas-parlamentaru-361120>>.
- Lietuvos gyventojai norėtų merus ir seniūnus rinkti tiesiogiai [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuvs-gyventojai-noretu-merus-ir-seniunus-rinkti-tiesiogiai.d?id=42615665>>.
- Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 53-996.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 282 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 35-1281.
- Marčinskas, A.; Šakočius, A. Savivalda Rytų ir Pietryčių Lietuvos integracijos kontekste: sociologinė diagnozė. *Filosofija, Sociologija*. 2002, 3.
- Mill, J. S. *Considerations on Representative Government [1861]*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Naujas požiūris į vietos savivaldą [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/ekonomika/naujas-pozioris-i-vietos-savivalda-4689>>.

- Pratchett, L. Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' [interaktyvus]. *Political Studies*. 2004, 52(2): 358–375 [žiūrėta 2011-07-01]. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x/full>>.
- Stewart, J. *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
- Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų veiklos programa 2009–2012 metams [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-03]. <<http://www.scribd.com/doc/54198960/TSLKD-rinkimu-programa>>.
- Tiesioginiai mero rinkimai: už ar prieš? [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://adobilas.wordpress.com/2010/03/20/tiesioginiai-mero-rinkimai-uz-ar-pries/>>.
- Urmonas, A.; Novikovas, A. Europos vietos savivaldos chartijos įgyvendinimo paieška Lietuvoje: tarp idealaus ir realaus modelio. *Tarptautinės konferencijos „Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuva“, vykusios 2011 m. gegužės 6 d. Lietuvos Respublikos Seime, pranešimas*.
- Vietos savivalda Lietuvoje: trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams. Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1998.
- Žakaitienė, R. Europos vietos savivaldos chartija ir vietos savivalda Lietuvoje: tarp siekių ir realybės. *Tarptautinės konferencijos „Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuva“, vykusios 2011 m. gegužės 6 d. Lietuvos Respublikos Seime, pranešimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://www.lsa.lt/index.php?2435820209>>.
- Žodynas.lt [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-01]. <<http://www.zodynas.lt/zodynai/anglu-lietuviu>>.
- Wilson, D. Unravelling Control Freakery: Redefining Central-Local Government Relations. *British Journal of Politics and International Relations*. 2003, 5(3).

THE PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION AND INCORPORATION OF THE PRINCIPLES OF EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN LITHUANIAN LOCAL GOVERNMENT AND NATIONAL LEGAL SYSTEMS

Algimantas Urmonas, Andrejus Novikovas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article emphasizes the importance of the Charter of Local Self-Government to the Lithuanian national legal system. Lithuania has ratified the Charter, not only acknowledged, but also committed to implement its provisions. The Charter consists of 13 items representing the essence of local self-government, which sets the content and is the principal purpose of local public. The principles should be not only a declaratory move into the national legal system, but also recognized as a state's obligation to follow them. The article analyzes the content of the Charter principles, their incorporation level in the national legal system. During the study noted that between the executive and local authorities are the differences of interpreting and dysfunctions implemented a few principles of the Charter: subsidiary and decentralization, local government financial autonomy and the freedom of formation executive local bodies.*

The authors provide the following conclusions:

1. *The fundamental principles of the Charter of local self-government in the national legal system are incorporated differently. They also differ in their practice implementation of the executive and local government. Some principles are clearly governed by Lithuanian laws and they are followed in practice, other principles are of a low degree of implementation or interpretation perceived controversial among scientists and politicians.*

2. *There are the gaps between good intentions and implementation of decentralization process in the programs of political parties. Such a situation leads to excessive centralization of management, from top management to local authorities, all spheres of government, for example at the economic, organizational, legal level and etc.*

3. *The limitations of taxes and fees reduce the financial autonomy of municipalities. Municipalities have a lot of untapped reserves, increase income and to actively participate in urban and regional development project funding. If local self-government will have greater financial autonomy in formatting the local budget, it will be able to implement regional and local socio-economic development plans.*

4. *Public opinion and political decisions suggest that it is appropriate to reform the local governance structures, creating opportunities for voters to directly elect the executive power representatives of local government, i.e. mayors.*

Keywords: *local self-government, the principles of the European Charter of Local Self-Government, subsidiary and decentralization; finance autonomy; executive and local government.*

Algimantas Urmonas, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros profesorius. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinės teisės reguliacinių ir kitų funkcinių galių bei socialinio sutarimo stiprinimo būdų įgyvendinimas teisinėje valstybėje.

Algimantas Urmonas, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Professor. Research interests: regulatory and other functional powers of administrative law and implementation of strengthening methods of social cohesion in the rule of law.

Andrejus Novikovas, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, viešasis administravimas, vietos savivaldos teisė.

Andrejus Novikovas, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Associate Professor. Research interests: administrative law, public administration, law of local government.